

## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP LAHAN PERTANIAN AKIBAT TERJADINYA ALIH FUNGSI LAHAN DI INDONESIA

Isdiyana Kusuma Ayu<sup>1</sup>, Benny Krestian Heriawanto<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

E-mail: isdiyana@unisma.ac.id

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

E-mail: bennyheriawanto@unisma.ac.id

### ABSTRACT

*Depletion of agricultural land the food also caused Indonesia to import food to meet the needs of the community. It should, with a vast territory, Indonesia can press the pace of food imports in order to capitalize on domestic products. However, this could not be realized because of the vast agricultural land are getting increasingly narrows because of the transition functions of land either for personal interest or the public interest. Based on the description of the need for further study of the question of the form the form related to the transition of the function of the agricultural land in Indonesia, a form of legal protection of agricultural land due to the occurrence of land in Indonesia over the function. This research was conducted with the normative method. Over the function of land can occur due to the procurement of land development to public interest and the transition is done by the owner to be non-agriculture. Act 41 the year 2009 has been protecting agricultural land with sustainable food there can be no transitional function except for the public interest and the existence of land his successor. A permit must be made by the owner of agricultural land when the land will divert his farm.*

**Keywords:** *agricultural land, instead of the functionality, food security*

### 1. PENDAHULUAN

#### a. Latar Belakang

Lahan memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat, seperti tempat tinggal dan mata pencaharian. Fungsi dari lahan juga berbeda-beda tergantung dari pihak yang memanfaatkannya. Misalnya, petani memanfaatkan lahan sebagai sumber produksi makanan untuk keberlangsungan hidup. Pihak swasta memanfaatkan lahan untuk berinvestasi atau modal. Pemerintah memanfaatkan lahan sebagai tempat yang ditujukan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan setiap pihak yang berbeda-beda tersebut terkadang menimbulkan tumpang tindih untuk mewujudkan kepentingannya masing-masing. Namun, lebih sering bahwa lahan yang digunakan untuk pertanian dapat beralih fungsi untuk mewujudkan kepentingan lainnya.

Lahan pertanian merupakan lahan yang digunakan dalam bidang pertanian.<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa luas lahan baku sawah terus menurun dan pada tahun 2018, luas lahan tinggal 7,1 juta hektar. Angka ini menurun jika dibandingkan pada tahun 2017 yaitu seluas 7,75 juta hektar.<sup>2</sup> Penurunan luas lahan pertanian di Indonesia diakibatkan adanya konversi atau alih fungsi lahan. Alih fungsi lahan merupakan perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan.<sup>3</sup> Alih fungsi lahan pertanian yang berubah fungsinya memiliki dampak negatif bagi lingkungan dan potensi lahan. Alih fungsi

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 2 UU 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

<sup>2</sup> Tri Wahyuni, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, diakses pada tanggal 04 November 2018, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>.

<sup>3</sup> Gesthi Ika Janti dkk, *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Jurnal Ketahanan Nasional, Volume 22, Nomor 1, 27 April 2016, hlm. 3

lahan pertanian terjadi karena adanya pertumbuhan ekonomi dan pertambahan penduduk yang terus meningkat dan membutuhkan lahan untuk melanjutkan kehidupannya, seperti tempat tinggal atau tempat usaha.

Luas lahan yang selalu menurun ini akan berdampak pada ketahanan pangan suatu negara, khususnya Indonesia. Ketahanan pangan menurut Pasal 1 butir 3 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi menyebutkan bahwa

“Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.”

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat diketahui bahwa setiap negara hingga masyarakat memiliki hak untuk tercukupi pangannya. Pemenuhan kebutuhan pangan tersebut sangat beragam tergantung dari daerahnya. Pangan disetiap daerah berbeda-beda tergantung dari masyarakat yang ada. Keberagaman kebutuhan pangan tersebut menyebabkan terkadang Indonesia memiliki krisis pangan sehingga perlu melakukan impor pangan untuk mencegah kekurangan pangan. Hal ini dapat diketahui bahwa Indonesia sejak bulan Januari hingga Agustus 2018 telah impor beras mencapai 1,4 juta ton.<sup>4</sup> Indonesia telah mengimpor beras untuk Perum Bulog sejumlah 2 juta ton. Rincian impor beras di Februari sebanyak 230.800 ton, Maret 44.934 ton, April 122.600 ton, Mei 294.600 ton, Juni 172.581,5 ton, Juli 316.208 ton, dan Agustus 317.203 ton. Impor beras yang dilakukan oleh Pemerintah bertujuan untuk memenuhi cadangan beras di Indonesia. Presiden RI, Joko Widodo menyebutkan bahwa impor beras untuk memperkuat cadangan beras agar tidak terjadi gejolak harga di daerah-daerah.<sup>5</sup>

Alih fungsi lahan pertanian dapat memberikan dampak berupa berkurangnya lahan pertanian, menurunnya produksi pangan nasional, mengancam keseimbangan ekosistem, sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai, buruh tani kehilangan pekerjaan, harga pangan semakin mahal, dan angka urbanisasi menjadi tinggi. Dampak peralihan fungsi lahan pertanian tersebut tidak terlepas dari beberapa faktor yaitu pertumbuhan penduduk yang pesat, kenaikan kebutuhan masyarakat untuk pemukiman, tingginya biaya penyelenggaraan pertanian, menurunnya harga jual produk-produk pertanian, kurangnya minat generasi muda untuk mengelola lahan pertanian, pergantian ke sektor yang dianggap lebih menjanjikan, dan lemahnya regulasi pengendalian alih fungsi lahan.

Alih fungsi lahan dapat mempersulit Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Pangan merupakan kebutuhan pokok setiap masyarakat sehingga mutlak harus dipenuhi. Pangan termasuk dalam sektor strategis yang mampu mempengaruhi sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Namun, akibat terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian menyebabkan Negara harus memberikan kebijakan agar mampu melindungi lahan pertanian pangan. Hal ini dimaksudkan agar ketersediaan lahan pertanian pangan dapat terus dipertahankan agar kebutuhan masyarakat Indonesia terkait hak atas pangan dapat terpenuhi.

Kebijakan yang diberikan oleh Pemerintah yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, selanjutnya disebut UU 41 Tahun 2009. Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor UU 41 Tahun 2009, menyebutkan bahwa:

<sup>4</sup> Puti Aini Yasmin, 18 September 2018, *Bulog Impor 1,4 Juta Ton Beras hingga Agustus 2018*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4217650/bulog-impor-14-juta-ton-beras-hingga-agustus-2018>, diakses pada tanggal 05 November 2018.

<sup>5</sup> Fabian Januarius Kuwado, 16 Januari 2018, *Ini Alasan Pemerintahan Jokowi Impor 500.000 Ton Beras*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/16/09133911/ini-alasan-pemerintahan-jokowi-impor-500000-ton-beras>, diakses pada tanggal 05 November 2018.

“Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat

- a. Dilakukan kajian kelayakan strategis
- b. Disusun rencana alih fungsi lahan
- c. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan
- d. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.”

Pasal 44 ayat (3) UU 41 Tahun 2009 dapat diketahui bahwa untuk mengalihfungsikan suatu lahan pertanian harus melakukan kajian kelayakan strategis terlebih dahulu, disusun rencana alih fungsi lahan, adanya pembebasan hak dari pemiliknya, dan disediakan lahan pengganti. Meskipun sudah ada aturan berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian tersebut tetap saja luas lahan pertanian semakin berkurang setiap tahunnya.

Berkurangnya lahan pertanian pangan tersebut juga menyebabkan Indonesia mengimpor pangan untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat. Negara Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah yang luas dan jenis sumber daya alam yang berlimpah namun masih melakukan impor pangan. Seharusnya, dengan wilayah yang luas, Negara Indonesia dapat menekan laju impor pangan agar dapat memanfaatkan produk dalam negeri. Namun hal ini tidak dapat diwujudkan karena luas lahan pertanian yang semakin lama semakin menyempit karena peralihan fungsi lahan baik untuk kepentingan pribadi atau kepentingan umum.

Berdasarkan uraian tersebut maka perlu adanya telaah lebih lanjut berkaitan persoalan mengenai bentuk bentuk peralihan fungsi lahan pertanian di Indonesia, bentuk perlindungan hukum terhadap lahan pertanian akibat terjadinya alih fungsi lahan di Indonesia. Karena itu, penting dilakukan suatu kajian tentang Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia.

#### **b. Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut maka perlu adanya telaah lebih lanjut

1. Apa saja bentuk bentuk peralihan fungsi lahan pertanian di Indonesia?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap lahan pertanian akibat terjadinya alih fungsi lahan di Indonesia?

## **2. METODE PENELITIAN**

Penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan sebagai metode penelitian ini. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum yang ada dianalisis menggunakan sistem interpretasi dalam teknis analisis bahan hukum, seperti interpretasi sistematis dan gramatikal

## **3. PEMBAHASAN**

### **a. Bentuk Peralihan Fungsi Lahan Pertanian di Indonesia**

Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan.<sup>6</sup> Kebutuhan lahan non pertanian selalu meningkat seiring dengan jumlah penduduk dan sektor perekonomian yang meningkat. Sehingga alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari dan hingga titik tertentu dapat mempengaruhi ketahanan pangan nasional. Alih fungsi lahan pertanian dapat berubah fungsinya karena pengadaan tanah dan berubah menjadi pemukiman atau industri.

<sup>6</sup> Retni Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Inovatif, Volume 6 Nomor 2, hlm. 8

### 1. Peralihan Fungsi Lahan Pertanian karena Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kegiatan ini bertujuan untuk menyediakan bidang tanah agar dapat dibangun infrastruktur untuk kepentingan umum. Tanah yang akan digunakan untuk pembangunan tersebut terkadang harus mengambil lahan yang dimiliki oleh masyarakat. Hal ini disebabkan luas tanah negara lebih sedikit dari pada tanah yang dilekati hak atas tanah. Selain itu, terkadang pengadaan tanah tersebut juga melalui lahan-lahan pertanian yang ada disuatu wilayah yang secara tidak langsung telah membuat alih fungsi lahan pertanian.

Kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.<sup>7</sup>

Pembangunan suatu daerah menuntut peningkatan pembangunan jalan agar memudahkan mobilitas penduduk dan meperlancar arus lalu lintas. Pengadaan Tanah merupakan kegiatan yang wajib dilaksanakan dan didanai oleh Pemerintah. Tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 13 UU Pengadaan Tanah melalui beberapa tahapan yang harus dilaksanakan secara sistematis, tahapannya yaitu:

- a. Perencanaan
- b. Persiapan
- c. Pelaksanaan
- d. Penyerahan hasil

Tahap perencanaan merupakan tahap awal dari pelaksanaan pengadaan tanah. Tahapan ini diatur dalam Pasal 14 UU Pengadaan Tanah yang berisikan bahwa perencanaan disusun oleh Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah dan disesuaikan prioritasnya. Tahap persiapan dalam Pasal 16 UU Pengadaan Tanah berarti Pemerintah setelah memiliki dokumen melakukan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, dan konsultasi publik pembangunan dengan masyarakat. Tahap pelaksanaan berdasarkan Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah meliputi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti rugi, pemberian ganti rugi, dan pelepasan tanah. Tahap terakhir yaitu penyerahan hasil berarti pelepasan hak telah terjadi dan pemberian ganti kerugian telah dilakukan.

Ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 33 UU Pengadaan Tanah yang diberikan setiap bidang tanah nilainya dapat berbeda-beda, besarnya berdasarkan

- a. Tanah
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah
- c. Bangunan
- d. Tanaman
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Kriteria menurut pakar untuk menentukan besaran ganti kerugian meliputi:<sup>8</sup>

- a. Setiap kerugian akibat langsung dari pencabutan hak harus diganti sepenuhnya.
- b. Kerugian disebabkan karena sisa yang tidak dicabut haknya menjadi berkurang nilainya.

<sup>7</sup> Pasal 3 UU 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>8</sup> Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta: Permata Aksara, hlm. 47

- c. Kerugian karena tidak dapat menggunakan benda tersebut ataupun karena kehilangan penghasilan
- d. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai penggantian.

Bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat bersifat alternatif sesuai dengan Pasal 36 UU Pengadaan Tanah dapat berupa

- a. Uang  
Pasal 26 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 5 Tahun 2012, tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah selanjutnya disebut Per. Ka BPN No. 5/2012, menjelaskan bahwa pemberian uang dapat diberikan secara tunai ataupun via perbankan berdasarkan kesepakatan antara Panitia Pengadaan Tanah dan Pemilik Tanah.
- b. Tanah pengganti  
Nilai tanah pengganti harus sama dengan nilai apabila ganti kerugian dalam bentuk uang. Lembaga yang melaksanakan yaitu instansi yang memerlukan tanah setelah mendapatkan permintaan tertulis dari Panitia Pengadaan Tanah. Pasal 28 dan 29 Per. Ka BPN No 5/2012 memberikan batas waktu pemberian tanah pengganti ini yaitu paling lama lima bulan, sedangkan untuk pelepasan hak tidak harus menunggu pemilik tanah memperoleh tanah pengganti.
- c. Permukiman kembali  
Pasal 30 dan 31 Per. Ka BPN No 5/2012 menjelaskan bahwa instansi yang memerlukan tanah paling lambat menyediakan permukiman kembali paling lambat satu tahun sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah.
- d. Kepemilikan saham,  
Pasal 32 Per. Ka BPN No 5/2012 Pemberian saham untuk dimiliki oleh masyarakat berlaku untuk Badan Usaha Milik Negara yang bersifat terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah, jangka waktu penyediaan saham ini yaitu tiga bulan sejak penetapan ganti kerugian.
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.  
Pasal 33 Per. Ka BPN No 5/2012 menjelaskan bahwa maksud dari pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain yaitu penggabungan antara beberapa bentuk ganti rugi sebelumnya. Jangka waktu yang diberikan yaitu jangka waktu yang terlama dari bentuk ganti rugi yang ditetapkan.

Bentuk ganti kerugian yang telah ditentukan tersebut apabila ditinjau secara langsung maka bentuk ganti kerugian yang mudah untuk dilakukan yaitu uang. Bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat harus adil dan layak. Pemberian ganti kerugian tersebut bukan hasil penetapan dari Pemerintah melainkan berasal dari hasil musyawarah antara masyarakat dengan panitia pengadaan tanah. Pemerintah lebih sering menggunakan ganti kerugian dalam bentuk uang karena dianggap lebih mudah dan tidak terlalu rumit, sedangkan dari masyarakat bahwa ganti kerugian dalam bentuk uang lebih memberikan kepastian hukum dari pada bentuk lainnya yang memiliki jangka waktu pemenuhannya.

Seperti contoh, Pengadaan tanah yang terjadi di Kabupaten Sragen pemberian ganti ruginya berupa uang.<sup>9</sup> Berdasarkan penelitian tersebut dapat diketahui luas wilayah di Kabupaten didominasi oleh lahan pertanian seluas 66.944 Ha atau 71,10% dari wilayah Kabupaten Sragen dengan lahan sawah seluas 40.182 ha atau 42,68% dari luas wilayah.<sup>10</sup> Namun, pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti belum diterapkan, meskipun lahan yang diambil termasuk lahan pertanian. Sehingga ketika terjadi

---

<sup>9</sup> Rahayu Subekti dan Winarno Budyatmojo, *Perlindungan Lahan Pertanian dalam Mengantisipasi ALih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan*, Yustisia, Volume 4 Nomor 2, Mei-Agustus 2015, hlm. 451.

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 445.

pengadaan tanah disuatu wilayah dan yang diambil oleh Pemerintah merupakan lahan pertanian belum tentu diganti dengan tanah pengganti.

## **2. Peralihan Fungsi Lahan Pertanian menjadi Non Pertanian oleh masyarakat**

Lahan pertanian juga dapat beralih menjadi kawasan permukiman atau kawasan industri. Secara umum, lahan pertanian dapat berubah menjadi non pertanian, lahan non pertanian merupakan lahan yang digunakan untuk usaha atau kegiatan selain usaha pertanian. Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.<sup>11</sup> Kawasan industri berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri. Kawasan permukiman dan industri pada dasarnya telah ditentukan letaknya, namun perkembangan jaman menyebabkan kedua kawasan ini selalu berkembang dan membutuhkan lahan untuk pembangunan.

Pada dasarnya seorang petani atau pemilik lahan pertanian mengalihkan lahannya karena untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Alih fungsi lahan pertanian memiliki dampak negatif dalam sektor pertanian karena petani mengalami krisis ekonomi atau hasil jual bidang pertanian yang rendah menyebabkan mengalihkan lahan kepada pihak yang memiliki modal tinggi untuk menguasai lahan tersebut. Penggunaan tanah non pertanian dapat berupa tanah perumahan, tanah perusahaan, tanah industri, tanah untuk jasa, dan tanah kosong.

Faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian khususnya pemukiman atau kawasan industri yaitu

- a. Kebutuhan lahan yang bersifat non-pertanian yang tinggi dan harga lahan pertanian yang masih relatif murah.
- b. Lokasi lahan pertanian yang sudah terjepit antara lahan non pertanian sehingga menyebabkan sarana dan prasarana yang tidak memadai.
- c. Jumlah penduduk yang semakin meningkat yang menyebabkan kebutuhan untuk mendirikan tempat tinggal juga meningkat.
- d. Pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu wilayah yang menyebabkan akses ke daerah tersebut menjadi lebih mudah dan kondusif. Akibatnya investor dan masyarakat tertarik untuk menguasai tanah tersebut.
- e. Harga lahan yang semakin meningkat menyebabkan petani lain yang disekitarnya juga tertarik untuk menjual lahannya. Pembeli terkadang bukan penduduk asli dari daerah tersebut sehingga akan lebih banyak ditemui lahan guntai.
- f. Generasi muda yang tidak tertarik untuk mengelola lahan pertanian meskipun orang tua memiliki lahan pertanian.

Lahan pertanian yang selalu berkurang akan memiliki dampak secara langsung maupun tidak langsung. Akibat dari perubahan fungsi tersebut yaitu

- a. Produksi pangan nasional yang berkurang karena jumlah penduduk yang selalu meningkat dan tidak diimbangi dengan luas lahan pertanian.
- b. Mengancam keseimbangan ekosistem karena sawah menjadi tempat tinggal beberapa hewan. Selain itu, lahan pertanian juga dapat digunakan sebagai tempat penyerapan air hujan.
- c. Sarana prasarana pertanian yang telah disediakan sebelumnya menjadi tidak terpakai kembali akibat lahan pertanian menjadi berkurang.
- d. Buruh tani kehilangan pekerjaan akibat alih fungsi lahan pertanian.
- e. Harga pangan menjadi mahal akibat jumlah produksi yang selalu berkurang.
- f. Jumlah urbanisasi meningkat karena lahan pertanian yang menjadi sumber mata pencaharian juga berkurang.

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman.

**b. Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia**

Alih fungsi lahan yang terjadi sebenarnya telah menjadi perhatian pemerintah. Pada tahun 2009, Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, selanjutnya disebut UU 41/2009, pertimbangan pengesahan UU ini yaitu lahan pertanian merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Negara Indonesia yang merupakan negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. Negara memiliki peran penting untuk memenuhi hak atas pangan masyarakat sehingga berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Pemerintah juga memahami bahwa penambahan penduduk, ekonomi, dan industri akan terjadi degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan. Pembaruan agraria terkait dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya perlu adanya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Perlindungan terhadap lahan pertanian sebenarnya telah diatur dalam UU 41/2009 Pasal 44 ayat (1) UU 41/2009 menyebutkan bahwa lahan yang sudah ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Namun, terdapat pengecualian terkait perlindungan ini yaitu ketika alih fungsi tersebut terjadi karena untuk kepentingan umum. Pengalihfungsian lahan pertanian untuk kepentingan umum telah diatur dalam Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menyebutkan bahwa: "Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat

1. Dilakukan kajian kelayakan strategis
2. Disusun rencana alih fungsi lahan
3. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan
4. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan."

Lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan tidak dapat dialihkan kecuali untuk kepentingan umum. Pengecualian ini memiliki arti bahwa perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak sepenuhnya dilindungi. Pengadaan tanah yang merupakan kegiatan pembangunan kepentingan umum memiliki peran penting untuk pembangunan, tetapi lahan pertanian pangan berkelanjutan juga berperan untuk menjaga ketahanan pangan.

Alih fungsi tetap terjadi terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan dan Pemerintah bertanggung jawab dengan cara memberikan ketentuan sesuai dengan Pasal 46 ayat (1) UU 41/2009 yang menyebutkan penyediaan lahan pengganti harus memenuhi ketentuan sebagai berikut

1. Paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan merupakan lahan irigasi
2. Paling sedikit dua kali luas lahan ketika yang dialihfungsikan berupa lahan reklamasi rawa pasang surut dan non pasang suru
3. Paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.

Perlindungan lahan pertanian ketika dialihfungsikan menjadi non pertanian karena pengadaan tanah dapat memperhatikan pasal tersebut. Ketika alih fungsi lahan pertanian berubah menjadi permukiman atau kawasan industri menjadi persoalan yang berbeda karena perubahan ini dilaksanakan oleh masyarakat dan untuk kepentingan sendiri.

Pasal 6 UUPA menjelaskan bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosial, sehingga penggunaan tanah termasuk perubahan terhadap fungsinya tidak boleh mengenyampingkan fungsi sosial. Prinsip bahwa setiap tanah berfungsi sosial tidak dapat diberlakukan untuk beberapa tanah, lahan pertanian yang memiliki fungsi untuk pangan masyarakat sering beralih fungsi hanya untuk memenuhi kebutuhan pemiliknya. Pemerintah membuat kebijakan agar lahan pertanian tidak mudah dialihkan ke orang lain atau berubah fungsinya.

Peralihan lahan pertanian menjadi non pertanian tidak dapat langsung dilakukan, Pemilik tanah harus melakukan Ijin yang telah ditentukan oleh Pemerintah sesuai dengan peralihan fungsinya<sup>12</sup>

1. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah atau sering disebut IPPT. IPPT merupakan ijin penggunaan tanah yang wajib dilakukan oleh orang pribadi yang akan mengubah penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian khususnya rumah tinggal dengan ukuran maksimal 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi)
2. Ijin Lokasi. Ijin ini digunakan untuk perolehan tanah yang digunakan untuk penanaman modal. Batas luas yang dimiliki yaitu usaha pertanian lebih dari 25 hektare dan non pertanian lebih dari 1 hektare.
3. Ijin pemanfaatan tanah. Ijin penggunaan tanah yang dimiliki orang pribadi atau badan yang melakukan kegiatan yang menyebabkan perubahan tanah pada bangunan dengan ketentuan usaha pertanian kurang dari sama dengan 25 hektare dan untuk usaha non pertanian kurang dari sama dengan 1 hektare.

Ijin yang harus dilakukan oleh setiap pemilik lahan pertanian ketika mereka akan mengalihkan ke pihak lain atau mengalihkan fungsi menjadi non pertanian. IPPT merupakan ijin yang dilakukan di Kantor Pertanahan setempat, sebelum sebuah lahan pertanian akan berubah fungsi terlebih dahulu dimintakan pertimbangan teknis dari Kepala Kantor Pertanahan, Bappeda, Pemerintahan, Dinas Pertanian, Camat dan Lurah untuk dibuatkan surat keputusan. Sebelumnya Pemohon atau pemilik tanah mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan untuk dialihfungsikan menjadi non pertanian. Kelengkapan administrasi selesai maka akan dilakukan Peninjauan Lokasi oleh Pihak Kantor Pertanahan. Pemerintah pada dasarnya telah melindungi lahan pertanian dengan cara menerbitkan aturan-aturan. Namun, perlindungan tersebut tidak berjalan sepenuhnya karena pada dasarnya lahan pertanian tetap dapat beralih karena untuk mewujudkan kepentingan umum dan kepentingan pribadi pemilik lahan.

#### 4. KESIMPULAN

Peralihan fungsi lahan pertanian di Indonesia dapat terjadi karena adanya pengadaan tanah pembangunan untuk kepentingan umum dan perubahan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian karena kehendak pemiliknya untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Perlindungan hukum terhadap lahan pertanian telah diberikan Pemerintah dengan menerbitkan beberapa aturan seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Aturan ini menegaskan bahwa lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dilindungi dan tidak dapat dialihfungsikan kecuali karena untuk kepentingan umum. Ketika alih fungsi lahan pertanian dimiliki orang pribadi maka alih fungsi tersebut tidak dapat dilakukan secara otomatis melainkan harus melalui Ijin Perubahan Penggunaan Tanah yang dimohonkan di Kantor Pertanahan setempat.

#### 5. REFERENSI

##### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

##### **Buku**

Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta: Permata Aksara.

---

<sup>12</sup> Dody Santoso, 2009, *Proses Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang*, hlm 15.



### **Jurnal**

- Dody Santoso, 2009, *Proses Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang*.
- Gesthi Ika Janti dkk, *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Jurnal Ketahanan Nasional, Volume 22, Nomor 1, 27 April 2016.
- Rahayu Subekti dan Winarno Budyatmojo, *Perlindungan Lahan Pertanian dalam Mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan*, Yustisia, Volume 4 Nomor 2, Mei-Agustus 2015.
- Retni Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Inovatif, Volume 6 Nomor 2.

### **Internet**

- Puti Aini Yasmin, 18 September 2018, *Bulog Impor 1,4 Juta Ton Beras hingga Agustus 2018*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4217650/bulog-impor-14-juta-ton-beras-hingga-agustus-2018>, diakses pada tanggal 05 November 2018.
- Fabian Januarius Kuwado, 16 Januari 2018, *Ini Alasan Pemerintahan Jokowi Impor 500.000 Ton Beras*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/16/09133911/ini-alasan-pemerintahan-jokowi-impor-500000-ton-beras>, diakses pada tanggal 05 November 2018.